

# Waarom delen met zo velen?

## De spanning tussen de uitbreiding en de verdieping van de Europese Unie

Jan Beyers (Universiteit Antwerpen)

---

### BESPREKING VAN

- Vollaard, Hans en Penders, Jean (2007). *De spankracht van de Europese Unie. Gaan democratie en uitbreiding samen?* Utrecht: Lemma.
- 

Bij het lezen van de door Hans Vollaard en Jean Penders samengestelde bundel, *De spankracht van de Europese Unie (De spankracht hierna)*, heb ik dikwijls moeten denken aan een seminar dat ik bijwoonde toen ik nog werkzaam was aan de KULeuven. Op uitnodiging van Frank Delmartino gaf Frans van Daele, toenmalig ambassadeur van België bij de Europese Unie, op gezette tijden een uiteenzetting over het reilen en zeilen binnen de Europese Unie (EU). Onder meer de vraag wat de EU is – een internationale organisatie of eerder een confederatie – en waar zij naartoe evolueert – een Europese federatie – hield toen en houdt nu menigeen bezig. Na een verhaal over de totstandkoming van het Verdrag van Amsterdam vroeg Wilfried De Wachter aan Frans van Daele ‘Wat is nu het einddoel van al die Europese politiek? Weet men waar men naartoe gaat?’. Er volgde een kort moment van stilte. En dan antwoordde Frans van Daele, in het Engels, met twee woorden ‘empire building’. Er werd door het aanwezige publiek niet verder op ingegaan.

*De spankracht* bevat een reeks bijzonder lezenswaardige essays die handelen over het spanningsveld waarbinnen de EU zich bevindt. Kenschetsend voor de EU zijn de hooggestemde verwachtingen. De EU wil tegelijkertijd democratisch en effectief zijn. Ze wil nationale en regionale diversiteit koesteren en een grote interne markt laten werken. Ze wil de participatie van de burgers en *stakeholders* bevorderen, maar ook snel en doeltreffend antwoorden op allerlei nieuwe uitdagingen. Maar kan de EU *überhaupt* democratisch worden wanneer ze steeds verder uitbreidt? En kan een dergelijke uitgebreide unie een effectief beleid voeren, bijvoorbeeld inzake de buitenlandse politiek, dat min of meer democratisch gelegitimeerd wordt? En komen nationale democratische stelsels niet onder druk te staan wanneer de EU aan invloed wint? Anders gezegd, hoe groot is de draagkracht van het Europese politieke systeem en laat de aard van de EU toe om al deze doelstellingen tegelijkertijd te realiseren? Dit is in een notendop wat de diverse essays in deze bundel verbindt.

Het mooie aan *De spankracht* is eveneens de diversiteit aan bijdragen en daarmee bevestigt het boek een idee dat me nauw aan het hart ligt. Net zoals in andere disciplines bestaat binnen de politicologie de neiging om onderwerpen in vakjes of subdisciplines te duwen. Het is een kwestie van territoria of grensafbakeningen. Binnen de politicologie blijft de studie van de EU en de Europese integratie een wat bijzondere plaats innemen. Beschouwen we de EU als een stabiel politiek systeem, dan kan worden bekeken hoe er binnen dit systeem aan politieke besluitvorming wordt gedaan. Dat is, kort door de bocht, de *comparative politics* benadering, een benadering die gedurende de laatste decennia tot een enorme toename van onderzoek en publicaties heeft geleid.<sup>1</sup> Bekijken we de EU door de bril van de internationale politiek, dan moet zij vooral beschouwd worden als een organisatie waarmee de lidstaten hun onderlinge relaties organiseren alsook hun buitenlandse politiek ten aanzien van de rest van de wereld coördineren. In het eerste geval wordt veronachtzaamd dat de EU evolueert en verandert, onder meer door de uitbreidingen, en wordt de wisselwerking tussen de veranderende en zich uitbreidende EU, haar interne besluitvormingsdynamiek alsook de daarmee gepaard gaande legitimiteitsproblemen veronachtzaamd. In het tweede geval komt de notie van de EU als een eigenstandige politieke organisatie op de achtergrond te staan en blijft het interne functioneren van de EU onderbelicht. De diverse bijdragen in *De spankracht* vergelijken de Europese Unie met imperia (Oversloot), multinationale federaties (Erk) en zelfs gemeentelijke herindelings-

processen (Vollaard). Er wordt gekeken naar de publieke opinie (van Holsteyn), politieke partijen en ideologische breuklijnen (Pelikaan en Brandsma), het Europees buitenlands beleid (van Ham) alsook het belang van de politiekambtelijke verhoudingen (Penders en Rood). Dat toont meteen aan dat Europa een generiek onderwerp is dat niet valt te herleiden tot één specifieke probleemstelling binnen één bepaalde traditie. Bijgevolg is de studie van de EU het terrein van de gehele politicologie; het is geen, misschien nog te vormen, subdiscipline of een op zichzelf staand vakgebied.

De Europese integratie lijkt ondertussen vertraging op te lopen, althans dat is de indruk die we krijgen wanneer we ons focussen op de lastiger wordende publieke opinies en de traagheid waarmee de EU grote en kleine beslissingen neemt of niet neemt. Deze indruk staat in schril contrast met de stroom aan publicaties die de EU bespreken als een *superstate* (Gillingham, 2003; Morgan, 2005), een *empire* (Zielonka, 2006), *supermacht/superpower* (Reid, 2004; de Wijk, 2005; McCormick, 2007), een macht die 'will run the 21st century' (Leonard, 2005) of een uiting van de *European dream* (Rifkin, 2004). Niet zelden hebben de hier geciteerde werken gemeen dat ze de noodzaak alsook de positieve kanten van de Europese schaalvergroting bejubelen. Dit positief duiden van deze politieke schaalvergroting staat in contrast met hoe over andere, ondertussen verdwenen, imperia wordt gedacht. Het imago van de voormalige Sovjet-Unie, het Derde Rijk of Napoleons imperialistische streven is niet positief. Daartegenover

## WAAROM DELEN MET ZO VELEN?

staat dan de EU als lichtend voorbeeld van hoe het wel kan.

Het pleidooi van Rob de Wijk ten faveure van *supermacht Europa* is een Nederlandstalig voorbeeld dat nauw aansluit bij de onderliggende gedachte van de bovengenoemde literatuur (de Wijk, 2005). Kort samengevat komt het erop neer dat de huidige Europese staten op zichzelf te klein en te onmachtig zijn om hun internationale belangen te waarborgen en dat dit enkel kan door de EU toe te rusten met een grotere capaciteit, een kwestie van middelen, bevoegdheden en procedures. Bij uitstek wordt een functioneel argument gehanteerd; de functie, de creatie van veiligheid, bepaalt de omvang van de jurisdictie. Daarmee sluit de Wijk aan bij de economische analyse van Spalora en Alesina die stellen dat vooral op het terrein van defensie en veiligheid het argument van *economics of scale* geldig is (Spalora en Alesina, 2003). De Wijk besteedt iets minder uitdrukkelijk aandacht aan legitimiteitsproblemen die gepaard gaan met zo'n integratiestap, maar stelt vast dat grote delen van de publieke opinie positief staat ten aanzien van verdere integratie op dit terrein. Hij betoogt verder dat de creatie van de supermacht Europa moet samengaan met een herdenken van wat tot de kerntaken van de EU behoort. Bij voorkeur specialiseert de EU zich in enkele kerntaken zoals economie en interne markt, veiligheid en defensie. Cultuur, toerisme, onderwijs, landbouw, visserij, milieu en fiscaliteit worden zo volledig mogelijk overgelaten aan de autonomie van de lidstaten. De bedoeling hiervan is om het overzicht voor de burger helder te

houden en de beslissingsmacht bij de democratisch gelegitimeerde instituties van de lidstaten te leggen om zodoende het draagvlak voor de ontwikkeling van de Europese supermacht te versterken. Hier hanteert de Wijk, weliswaar impliciet, een identiteitsargument, waarbij de nadruk ligt op diversiteit en heterogeniteit. Hier valt veel voor te zeggen en dus kom ik er nog op terug.

De bijdrage van Peter van Ham in *De spankracht* stelt de vraag 'Is het mogelijk dat de EU op het globale niveau ernstig wordt genomen zonder zich te moeien met grote vraagstukken zoals terrorisme, klimaatwijziging of massavernietigingswapens?'. Het antwoord is, net zoals bij de Wijk, 'neen'. Het is vooral de druk van de veranderende omgeving die de EU in de richting duwt van een meer veiligheidsgeoriënteerde organisatie. De internationale macht van de VS is op zijn retour, de VS heeft elders harde noten te kraken en dus is Europa in de toekomst meer en meer op zichzelf aangewezen. Deze druk is zo groot dat zelfs zonder de mogelijkheden van de Europese Grondwet de EU een beduidende voortgang maakt op dit terrein. Denk bijvoorbeeld aan het Eurokorps of andere defensiegerichte initiatieven. Bovendien verloopt alles intergouvernementeel, dat betekent voornamelijk aangestuurd door de nationale regeringen en met een minimale of geen inmenging van de communautaire instellingen zoals de Europese Commissie of het Europees Parlement. Met andere woorden, er kan heel wat worden gerealiseerd, niet in de eerste plaats omdat er communautair wordt gewerkt, maar vooral omdat op bepaalde

terreinen de noodzaak wordt gevoeld en een politieke wil aanwezig is.

Een gedeelde Europese identiteit is van belang om een Europees gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid toe te rusten met een voldoende groot maatschappelijk draagvlak. Hierbij verwijst van Ham naar Tilly's bekende stelling '*States make war, and war makes the state*' (Tilly, 1985). Vertaald naar de EU impliceert het dat de EU, wil ze ernstig genomen worden, niet alleen door andere internationale spelers, maar ook de Europese burgers, veel assertiever, effectiever en ook agressiever moet gaan optreden in internationale veiligheidskwesities. Daar waar andere grootmachten zich in kwesities waar ze grote belangen hebben niet schikken naar alles wat de Veiligheidsraad zegt, moet ook de EU de nodige arrogantie aan de dag durven leggen. Met andere woorden, de EU moet emanciperen uit haar postmoderne zachtheid. Hier valt veel over te zeggen en het klinkt wat als het bekende verhaal van de kip en het ei. Wat komt er eerst? Moet er eerst een Europese identiteit zijn vooraleer de EU een volwaardig buitenlands en veiligheidsbeleid kan voeren en desnoods assertief, dit is met het gebruik van militair geweld, optreden? Of is het een assertief optreden van de EU buiten haar grenzen dat een Europese identiteit zal doen ontstaan? Van Ham beantwoordt de laatste vraag instemmend. Om een Europese identiteit te creëren die door de burgers ernstig wordt genomen, moet die EU veel zichtbaarder, ook met de inzet van militaire middelen, want '*war makes the state*', gaan voor haar eigenbelang. De rest volgt. Ik vrees

dat van Ham vergeet dat er ook een haan nodig is om aan eieren te komen.

Om te beginnen wordt er wat losjes omgesprongen met hoe oorlog een rol speelt in de vorming van politieke systemen. Is het zo dat oorlog het ijkpunt is voor elke politieke autoriteit? Ten eerste, hoewel oorlog een rol speelde in de vorming van de Europese natiestaten, is dat, zoals van Ham zelf aangeeft, niet voor elke staat (bijvoorbeeld Zwitserland of Duitsland) in dezelfde mate het geval. Ten tweede, vele oorlogen hebben als kenmerk dat ze bestaande staten vernietigen en dat op twee manieren. Hedendaagse oorlogen zijn veelal binnenlandse oorlogen met als eindresultaat het uiteenvallen van bestaande staten of de creatie van zogenaamde *failed states*. Oorlogen gevoerd door grote mogendheden kunnen vernietigend zijn voor diezelfde mogendheid omdat ze overdreven inzet van middelen vergen en leiden tot *imperial overstretch*. Ten derde, het is twijfelachtig of de stelling van Tilly '*war makes the state*' ook historisch klopt. Er kan ook worden gesteld dat het internationaal systeem vooral types van politieke systemen (natiestaten, stadstaten, imperia...) selecteert die in een gegeven context meer kans hebben op overleven. Onder anderen Spruyt heeft aangetoond dat de economische en administratieve transformaties die plaatsvonden in de late middeleeuwen veel belangrijker zijn dan de capaciteit om oorlog te voeren (Spruyt, 1994). Er zijn talloze voorbeelden te geven van jurisdicties met een superieure militaire capaciteit die de internationale competitie niet overleefden.<sup>2</sup> Belangrijker dan oorlogvoering is het uitwerken van een juridisch

## WAAROM DELEN MET ZO VELEN?

en bestuurlijk systeem dat optimaal omgaat met economische schaalvergroting en daardoor de noodzakelijke voorwaarden schept om succesvol oorlog te voeren. Met andere woorden, oorlog is slechts een intermediaire variabele. Van groter belang is de bestuurlijke en politieke organisatie die het voeren van oorlog mogelijk maakt. De vraag is dus niet of de EU beschikt over de nodige militaire capaciteit, maar wel of ze, indien de capaciteit daar is, politiek in staat is hiervan gebruik te maken.

Daarbij is de vraag in hoeverre 500 miljoen Europese burgers met hun 23 talen en 27 nationaliteiten bereid zijn om niet alleen economie en markt, maar ook werk, welvaart en veiligheid met elkaar te delen van zeer groot belang. Bij het vormen van jurisdicties – regionale integratie, supranationale organisaties, gemeentelijke herindeling, een staatshervorming – moet telkens worden afgewogen, enerzijds, op welke terreinen er het meeste te winnen valt door schaalvergroting en, anderzijds, in hoeverre deze schaalvergroting rekening houdt met de heterogeniteit of diversiteit aan politieke voorkeuren (Alesina en Spolaora, 2003). Het is lastig om dit voor alle terreinen vooraf vast te stellen. De schaal waarop beleid wordt gevormd hangt immers samen met beleidsvoorkeuren en vormt aldus ook het voorwerp van politiek debat.<sup>3</sup> Voor diverse terreinen is het twijfelachtig of Europese politieke schaalvergroting – bijvoorbeeld sociaal beleid, cultuur en onderwijs – voordelen oplevert en bovendien is het gegeven de grote heterogeniteit aan nationale voorkeuren onzeker of de EU op deze gebieden tot een coherent beleid kan komen.<sup>4</sup> Immers, hoe

groter de variëteit aan voorkeuren, hoe groter de tegenstand en hoe moeilijker om tot een consistent beleid te komen.<sup>5</sup> Dit is een gedachte die doorklinkt in diverse essays die terug te vinden zijn in *De spankracht*; om aan draagvlak te winnen zou het goed zijn dat de EU op een aantal terreinen minder of zelfs niets doet en veel meer overlaat aan de lidstaten.

Veiligheid en defensie echter zijn terreinen waar schaalvoordelen veel duidelijker spelen. Indien de EU-lidstaten hun defensie-uitgaven beter coördineren, kan grote winst worden geboekt. Ook het gezamenlijk inzetten van middelen in gemeenschappelijke operaties vergroot de slagkracht van de afzonderlijke Europese landen aanzienlijk. Toch mag ook hier de heterogeniteit aan voorkeuren niet worden onderschat. In cruciale kwesties die zich in het recente verleden hebben voorgedaan – denk maar aan Irak, Afghanistan en de Balkan – was eensgezindheid ver te zoeken en paralyseerde dit het Europese optreden aanzienlijk. Het is niet zeker of de nabije toekomst wat dat betreft sterk zal verschillen van het recente verleden. Zou dit anders zijn met een Blair of een Chirac als Europese President? Met andere woorden, een meer omvangrijke capaciteit en betere formele coördinatiemechanismen zijn onvoldoende wanneer er echt grote zaken op het spel staan. Denk maar aan de moeilijkheden die Nederland had bij het vinden van Europese steun voor zijn optreden of de aflossing in Uruzgan. Een ander voorbeeld (door van Ham en de Wijk zelf aangehaald) betreft de NAVO. Wanneer de NAVO groter wordt, wordt die ook meer heterogeen en de vraag rijst in

hoeverre de NAVO nog effectief kan optreden om veiligheid te garanderen.

Hoe zit het met de bereidheid tot het delen van werk, economie en veiligheid bij de Nederlandse burger en de Nederlandse politieke elite? De bijdrage van van Holsteyn alsook het essay van Pellikaan en Brandsma bevatten gegevens die een antwoord geven op deze vraag. Ondanks het referendum in 2005 is er toch niet bijzonder veel veranderd bij de Nederlandse burger. Ook de houding van de traditionele Nederlandse politieke partijen verschilt niet erg veel van de Vlaamse situatie (Beyers en Bursens, 2006). De traditioneel pro-Europese partijen – CDA, VVD, PvdA, Groenlinks en D66 – blijven pro-Europees, maar de achterliggende motivatie blijft aanzienlijk verschillen. Bijvoorbeeld daar waar het CDA Europa ook als een culturele identiteit vooropstelt, vertrekken VVD en PvdA meer vanuit een functionele argumentatie, waarbij Europa vooral moet bijdragen tot ofwel een verdere liberalisering ofwel een versterking van de sociale welvaartstaat. Langs de rechterzijde beklemtonen de orthodox-christelijke partijen – SGP en ChristenUnie – dat Europa bij voorkeur intergouvernementeel functioneert, een standpunt dat in Vlaanderen bijna uitsluitend door het rechts-populistische Vlaams Belang wordt verdedigd. Aan de linkerkant is vooral de SP uiterst kritisch door te stellen dat de huidige EU voornamelijk een neoliberaal, en dus te verwerpen, project is. Deze forse linkse kritiek op Europa is in Vlaanderen, met uitzondering van SPARood en het tot nog toe electoraal onsuccesvolle *Comité voor een andere Politiek*, slechts sporadisch te horen aan de linker-

zijde. Ook in Nederland blijkt dat, niettegenstaande het referendum, de EU amper een onderwerp van debat is; tijdens de laatste verkiezingen voor de Tweede Kamer speelde het onderwerp amper een rol. Het enige verschil ten opzichte van de periode voor 2005 is dat, hoewel een pragmatische pro-Europees vertoog dominant blijft, partijen iets meer nationalistische klemtonen leggen en nadrukkelijker het belang van subsidiariteit vooropstellen (zie in dit verband ook de bijdrage van Jean Penders in *De spankracht*).

Ook van Holsteyn stelt vast dat bij het brede Nederlandse publiek de diffuse steun voor Europa nog steeds groot is, ook in vergelijking met de andere lidstaten. Dat Europa slechts een beperkte rol speelt bij verkiezingen zegt weinig over de mate waarin dit onderwerp te politiseren valt. Omdat de politici die zich kandidaat stellen voor zowel Europese als nationale verkiezingen het gewoonlijk eens zijn over Europa, valt er weinig te kiezen. Interessant in het licht van andere bijdragen in de bundel is de vaststelling dat de terughoudendheid bij de burger ten aanzien van Europa zich situeert op het terrein van de sociale voorzieningen, cultuur, gezondheidszorg en onderwijs. Inzake veiligheid, criminaliteitsbestrijding en milieubeheer ziet een grote meerderheid Europese beleidsvorming zitten. Opvallend is dat Europeanisering van de domeinen waar kan worden getwijfeld aan het nut van politieke schaalvergroting en waar tevens de diversiteit qua voorkeuren tussen de lidstaten groot is, de minste steun geniet bij de Nederlandse bevolking. Wanneer de houding ten aanzien van toekomstige uitbreiding wordt bekeken, valt

## WAAROM DELEN MET ZO VELEN?

op dat de houding vooral negatief is ten aanzien van landen met grotere behoeften qua Europese subsidies, landen met minder potentieel om substantieel bij te dragen aan het Europees budget en landen die er sociaaleconomisch redelijk zwak voorstaan (in het bijzonder Turkije, Albanië en Oekraïne). Met andere woorden, het Nederlandse publiek is pragmatisch pro-Europees, maar is terughoudend wanneer er meer gedeeld moet worden met nog meer anderen. Hier is het Nederlandse publiek niet uniek; het is een tendens die in alle oorspronkelijke lidstaten van de EU, ook in België, in meerdere of mindere mate is terug te vinden.

Hiermee komen we bij een andere kernvraag van *De spankracht*; namelijk of het mogelijk is om een democratisch draagvlak te vormen in een steeds verder uitbreidende unie. In welke mate zijn EU-burgers in staat om besluiten te nemen met steeds meer andere EU-burgers? Met wie (hoeveel en welke anderen) willen we wat besluiten en ook de gevolgen daarvan delen? Diverse bijdragen in *De spankracht* gaan hier dieper op in.

De bijdragen van Jan Erk, enerzijds, en Marianne van de Steeg, anderzijds, gaan in op de vraag in welke mate meertaligheid en het bestaan van diverse nationale publieke ruimtes het voeren van een democratisch publiek debat mogelijk maken. Het loont de moeite om beide essays als een duo te lezen, omdat ze een andere conclusie trekken.

Jan Erk vertrekt vanuit de vergelijkende politicologie, meer bepaald de literatuur over multinationale federaties, en

de vaststelling dat taal in contemporaine democratieën een cruciale rol speelt. Onder meer omdat het hedendaagse kiezerskorps wispelturig is en omdat klassieke breuklijnen minder mobiliserend zijn, moet er meer moeite worden gedaan om kiezers te overtuigen. Vandaar dat de taal van het volk meer en meer de taal van de politiek moet worden, wil de politiek het volk aan haar kant krijgen. Aldus worden taalgrenzen in toenemende mate politieke scheidslijnen van de ruimtes waarin politieke debatten plaatsvinden. Het gevolg is dat multinationale federaties (Canada, Zwitserland, België) zich kenmerken door diverse min of meer van elkaar gescheiden publieke ruimtes. Federaties met één dominante taal (Duitsland, Oostenrijk) hebben één publieke ruimte. Volgens Erk heeft dit tot gevolg dat multinationale federaties een vrij sterke druk tot decentralisering kennen – taal heeft er geen centraliserende werking – terwijl in andere federaties omwille van taalhomogeniteit het centrale niveau krachtiger is of nog kan worden – taal heeft er een centraliserend effect. De les voor de EU is dat zij rekening dient te houden met decentralisering langs linguïstische, dus veelal nationale, breuklijnen en dat bijgevolg de mogelijkheden tot centralisering beperkt zijn. Een neveneffect is dat de Europese eenmaking zelf, zeker wanneer die te voortvarend verloopt, de nationale identiteiten kan versterken en de legitimiteit van de EU kan ondermijnen. Met andere woorden, alles tot in details vastleggen in een verdrag of grondwet en dat in 23 talen is onvoldoende. Wat de constitutionele vormgeving betreft, oordeelt Erk dat multinationale systemen, zoals de EU, be-

hoeft hebben aan een zekere mate van institutionele of constitutionele ambiguïteit die ervoor zorgt dat de einddoelstelling niet voor eens en altijd vastligt, maar door de verschillende *demoi* eigenstandig kan worden geïnterpreteerd.

Erk heeft een punt wanneer hij wijst op de begrensde van een gemeenschappelijke publieke ruimte waar meerdere talen worden gesproken. Vraag is of hij niet te sterk in de richting van de totale onmogelijkheid neigt. Daarom ben ik het eerder eens met van de Steegs analyse die stelt dat het niet onmogelijk is om ook binnen systemen met meerdere *demoi* rond bepaalde kwesties een gezamenlijk debat te hebben. Ze stelt dat de politicologen soms overdreven verwachtingen koesteren ten aanzien van wat een publiek debat hoort in te houden (aantal deelnemers en kwaliteit van het debat) en daarbij cultureel homogene natiestaten als uitgangspunt nemen. Wanneer de lat zeer hoog ligt voldoet de EU inderdaad niet aan de voorwaarden. Van de Steeg onderbouwt haar argumentatie aan de hand van een diepgaande empirische studie van het debat bij de toetreding van Jörg Haiders FPÖ tot de Oostenrijkse regering. De Haider-case was in ieder geval een gebeuren waarover op hetzelfde moment rond hetzelfde onderwerp met dezelfde argumenten werd gedebatteerd. Belangrijk daarbij is dat het overgrote deel van de deelnemers, ondanks taalverschillen en de aparte nationale ruimtes, dit debat kaderden binnen een Europese politieke ruimte die door de deelnemers ook als relevant werd geduid. Ondanks het overtuigende karakter van van de Steegs casestudie, blijft het wat

onduidelijk hoeveel kwesties de Europese publieke ruimte aankan, hoe permanent deze debatten zijn en of er een ijkpunt is dat toelaat te concluderen of een Europese publieke ruimte vitaal genoeg is om een Europese democratie te ondersteunen. Dit is echter geen excuus om daar waar mogelijk een gezamenlijk Europees debat te voeren. Anders gezegd, omdat de burgers van de lidstaten zoveel gemeenschappelijke belangen hebben, is het zonde te wachten op een 'Europese natie' of het ontwaken van de 'Europese burger' vooraleer publiek en als het kan Europees te debatteren over Europese kwesties die ons aanbelangen.

De bijdrage van Oversloot kenmerkt zich door een diep scepticisme ten aanzien van de idee dat EU meer democratisch kan worden. Het voordeel om de EU te vergelijken met een imperiaal systeem en niet met een interstatelijk systeem (zoals een hegemonie) is dat daardoor het onderscheid tussen binnen- en buitenlandse politiek als aparte categorie wegvalt (Nexon en Wright, 2007). Kenmerkend voor imperia is dat ze via tussenpersonen – lokale elites of zetbazen – hiërarchisch worden bestuurd vanuit een centrum. Zowel de domeinen van overheersing als de mechanismen van overheersing verschillen aanzienlijk van periferie tot periferie (*heterogeneous contracting*). De relaties tussen centrum en periferie kenmerken zich door een hiërarchische onderschikking en bovenschikking, waarbij elitaire besluitvorming overheerst; van democratie is geen sprake. Vanuit deze optiek valt het te betwijfelen of de EU een imperium is. In de EU zijn het de lidstaten – de periferie

## WAAROM DELEN MET ZO VELEN?

in Oversloots terminologie – die bij unanimitieit bevoegdheden overhevelen naar de centrale instituties en deze delegatie wordt juridisch vastgelegd. De niet-ratificatie van de Europese Grondwet bewijst dat de EU geen imperium is, maar een systeem dat, enigszins tegen de zin van de Europese federalisten, nog steeds sterk gestuurd wordt door de belangen van de lidstaten. Het zijn immers de regeringen van de lidstaten die in de Raad van Ministers over het gros van het Europees beleid beslissen en het daarna ook naar eigen inzicht en vermogen uitvoeren binnen de lidstaten. Meer nog, het lidmaatschap van de EU impliceert een minimale politieke homogeniteit van de lidstaten. Voorwaarde tot lidmaatschap is een functionerende democratie; wat betekent dat niet Brussel maar de bevolking van de lidstaten haar leiders kiest en het zijn deze leiders die op hun beurt de EU besturen.

Omdat de EU zich volgens Oversloot echter in toenemende mate imperiale karakteristieken aanmeet, kan de EU haar democratische ambities, in de betekenis van een stelsel waarbij burgers door middel van verkiezingen de regering naar huis sturen en nieuwe politieke leiders kiezen, niet verwezenlijken. Daartoe ontbreekt het de EU aan een *demos*, is de culturele en taalkundige diversiteit te groot en is de territoriale begrenzing van de EU te ambigu. Ook het gegeven dat het belang van de interne markt vooropstaat maakt dat het bij vele beslissingen niet gaat om politieke maar om technocratische en dus niet-democratische interventies. Hier komt Oversloot met zijn analyse dicht bij Erk en ook Alesina/Spolaora, daar waar

het gaat om de gevolgen van diversiteit en grootschaligheid voor de levensvatbaarheid van een democratisch stelsel. Nogal wat empirie ondersteunt deze samenhang. In de *Democracy Index* van *The Economist* valt op dat van de 28 landen met de hoogste scores (*functioning democracies*) er 19 een bevolkingsaantal hebben lager dan 10 miljoen inwoners (Kekic, 2007). Zeven functionerende democratieën met meer dan 10 miljoen inwoners zijn federale staten (bijvoorbeeld Canada, Duitsland, Australië, de Verenigde Staten) of kenmerken zich door een sterk doorgedreven decentralisatie (bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk). De enige centraal bestuurde staten met meer dan 10 miljoen inwoners in het lijstje van 28 zijn Frankrijk en Japan. Met andere woorden, functionerende democratieën zijn eerder klein qua bevolkingsaantal en grote staten met een functionerende democratie zijn dikwijls sterk gedecentraliseerde stelsels. In een lijstje met de 20 grootste landen qua bevolkingsaantal staan slechts vier landen met een *functioning democracy*, zes autoritaire regimes, zes twijfelachtige democratieën en vier landen met een mengeling van autoritaire en democratische kenmerken. Het is dus niet onmogelijk om heel groot en democratisch tegelijkertijd te zijn, maar de kans is niet bijster groot. Ook wanneer naar de twintig grootste landen qua bevolkingsaantal wordt gekeken in de *Freedom House Index* blijkt dat het grootste gedeelte daarvan ‘niet vrij’ of ‘gedeeltelijk vrij’ is (2007).

Het begrip imperium heeft doorgaans een negatieve bijklank; imperia worden immers voornamelijk herinnerd omwille van

de brutaliteit waarmee ze heersen. Het zeer sterk benadrukken van de democratische gebreken van imperia leidt in de analyse van Oversloot enigszins tot een veronachtzaming van de beperkingen die natiestaten kenmerken. Terloops vermeldt Oversloot dat de natiestaat zich niet goed verdraagt met etnische en culturele diversiteit, meer nog, dat een levensvatbare democratie één *demos* veronderstelt, en dat imperia zich beter verdragen met etnische en culturele heterogeniteit. De geschiedenis van de natiestaat is inderdaad een aaneenschakeling van etnische en culturele zuiveringen richting meer homogene staten, dikwijls gepaard gaande met het uiteenvallen van imperia zoals het Oostenrijks-Hongaarse Habsburgse rijk of het Ottomaanse rijk, alsook autoritaire en autoritairistische regimes (zie o.m. Judt, 2005).

Oversloot benadrukt vooral de democratische risico's die gepaard gaan met politieke schaalvergroting, maar zwijgt over mogelijke voordelen. Een voordeel van schaalvergroting is dat het lastiger wordt voor nationale specifieke of geconcentreerde belangen om het overheidsbeleid te domineren.<sup>6</sup> Zeker kleine staten lopen het gevaar gegijzeld te worden door één specifiek belang. De Luxemburgse staalindustrie kan de Luxemburgse overheid gijzelen, maar dient op Europees niveau rekening te houden met een heleboel andere belangen. Bovendien is het twijfelachtig in hoeverre kleine Europese staten op zichzelf, dit betekent zonder één of andere Europese politieke infrastructuur, over voldoende bestuurskracht beschikken om de nodige collectieve goederen, zoals veiligheid en een goed functioneren-

de economie, beleidsmatig te ondersteunen. Met andere woorden, democratieën versterken hun legitimiteit niet uitsluitend via politieke participatie (bijvoorbeeld via verkiezingen) of de mate waarin burgers zich identificeren met een cultuurgemeenschap, maar ook door de effectiviteit waarmee publieke goederen worden gerealiseerd (wat Scharpf output-legitimiteit noemt, 1999). Indien natiestaten daar niet meer toe in staat zijn, verliezen ze hun status als geschikte en legitieme arena voor politiek.

Dat laatste is één van de achterliggende motivaties voor de gemeentelijke herindelingsprocessen die Vollaard in zijn essay bespreekt en vergelijkt met de uitbreiding van de Europese Unie. Het argument bij schaalvergroting inzake gemeentepolitiek zijn de kostenvoordelen, de verminderde transactiekosten, de beschikbaarheid van meer gespecialiseerde expertise, meer en hoger gekwalificeerd politiek personeel en de versterking van de onderhandelingspositie ten aanzien van de centrale overheid of andere gemeenten. Soortgelijke argumenten gelden ook betreffende de EU. Bijvoorbeeld, door de krachten te bundelen op het gebied van de internationale handelspolitiek wegen de Europese staten gezamenlijk zwaarder dan afzonderlijk. Er zijn ook politieke voordelen. In een grotere jurisdictie is er een grotere diversiteit aan potentiële leiders en dus valt er meer te kiezen. Daar waar in kleine dorpen één politieke partij nogal eens over de alleenheerschappij beschikt, is de kans reëel dat bij de creatie van grote politieke entiteiten meer politieke strekkingen zich kunnen articuleren. Er zijn tevens nadelen verbou-

## WAAROM DELEN MET ZO VELEN?

den aan schaalvergroting en deze nadelen manifesteren zich eveneens bij de Europese schaalvergroting. Hoe minder burgers het gevoel hebben te wegen op het beleid, hoe meer kans er bestaat, zeker wanneer er een groot cultureel verschil is tussen de dorpen, dat ze een 'dorpse reflex' ontwikkelen. Daar komt bij dat er in grotere gemeenten meer wordt gewerkt met tussenpersonen, er meer verkokering en verzakelijking is van de besluitvorming en dat grote politieke kennis nodig is om doeltreffend deel te nemen aan politieke besluitvorming. Uit het beperkte onderzoek ter zake blijkt bijgevolg dat voornamelijk eerder laaggeschoolde burgers politiek afhaken bij gemeentelijke schaalvergroting. In het slothoofdstuk wijst Vollaard op een gelijkaardig fenomeen in de EU, waarbij de mobiele klasse van meerjarige hogeschoolden volop geniet van de geneugten van de Europese ruimte, terwijl de immobiele klasse van eentalige laaggeschoolden gebonden blijft aan haar lokaliteit en minder voordeel haalt uit de Europese economische, culturele en politieke ruimte. Voor de eerste is geloof of vertrouwen in de EU geen discussiepunt, integendeel, haar leefwereld is Europees. De klasse van de immobiele burger is minder te overtuigen van het nut van Europa. Zij beschikt niet over taalvaardigheid om te genieten van de grote Europese markt, maar ze ondervindt wel gevolgen ervan, bijvoorbeeld omdat haar bedrijf zich verplaatst naar oorden waar beter winst te maken is (Hirschman, 1970; Bartolini, 2005). Het is maar de vraag of deze kloof te dichten valt met meer transparantie of met het vergroten van de invloed van het Europees Parlement.

Twee bijdragen – van Jan Rood en Jean Penders – in *De spankracht* behandelen de Nederlandse politieke en bestuurlijke context in een zich uitbreidende EU. Interessant in de bijdrage van Jean Penders is de poging in diverse lidstaten om het Europees beleid los te weken uit de ministeries van buitenlandse zaken en onder te brengen bij de eerste minister of bij een apart Europa ministerie. Het lijkt procedureel, maar een van de achterliggende motivaties is dat dit het EU-beleid meer zichtbaar maakt als een inherent onderdeel van de binnenlandse politiek en dus, hopelijk, beter controlebaar door parlement en publieke opinie. Jan Rood stelt zich de vraag hoe een klein land als Nederland in een grotere EU effectief zijn belangen kan verdedigen. Daarbij pleit hij voor een meer selectieve aanpak, meer zorgvuldigheid inzake te vormen coalities en het investeren in bilaterale diplomatie. Kortom, Nederland moet meer actief zijn op het moment dat het beleid wordt voorgekookt. Wat ik wel wat mis in deze en andere bijdragen in *De spankracht* is een diepgaande analyse van hoe de veranderende bestuurlijke context binnen de lidstaten de democratisering van de EU kan bemoeilijken. Gedurende de laatste twee decennia hebben alle Europese staten hun administratie hervormd. Daarbij stonden begrippen als verzelfstandiging, het vormen van onafhankelijke agentschappen, klantgerichtheid en outputmanagement op het voorplan. Deze evolutie maakt dat parlementaire controle lastig wordt. In vele analyses over de EU wordt gekeken naar de veranderende politieke context – het einde van de permissieve consensus – en minder naar de veranderingen in de bestuurlijke en administratieve omgeving. Het wordt ook

soms voorgesteld alsof de EU de oorzaak is van de eroderende democratie. Waarom is het niet omgekeerd? Misschien is het eerder zo dat het beperkte democratische gehalte van de EU een functie is van hoe de klassieke democratische instellingen binnen de lidstaten zelf onder druk zijn gekomen van *new public management*. Met andere woorden, wat we op het Europese niveau zien is een afspiegeling van ontwikkelingen binnen de lidstaten.

Deze bundel bevat conclusies die niet alleen voor politicologen maar vooral voor politici en andere beleidsmakers van bijzonder belang zijn. Kortom, het is leesvoer voor een bredere kring. Wat in zowel Nederland als Vlaanderen opvalt, is dat pro-Europese politici zich in toenemende mate pessimistisch uitlaten. Het is nooit genoeg en indien dit of dat niet wordt aangepakt op Europees niveau worden erge dingen – gaande van ‘het licht dat uitgaat’ (Brinkhorst) tot ‘oorlog’ (Donner) – in het vooruitzicht gesteld. Dit pessimisme is opmerkelijk en verdacht, gezien het indrukwekkende lijstje Europese verwezenlijkingen van de laatste decennia. Zoals Erk schrijft, is het echter niet abnormaal dat complexe politieke systemen – zoals de EU, of Canada, of België – af en toe door een zware institutionele crisis gaan. Meestal is het een dubbelzinnig akkoord, waarbij veel aandacht gaat naar de autonomie van de constituerende eenheden (subsidiariteit, uitzonderingen...), dat voor een nieuw tijdelijk evenwicht zorgt. Bovendien, zo stelt Simon Hix in een recent boek, is de EU als institutioneel systeem al bijzonder sterk geconsolideerd en stabiel. Het is juist deze institutionele

consolidatie die verklaart waarom de EU lastig te hervormen is (Hix 2008). Een andere conclusie van *De spankracht* is dat de Europese politieke schaalvergroting bij voorkeur beperkt blijft tot een klein aantal terreinen. De domeinen waar het voordeel van Europees beleid twijfelachtig is en waar er grote diversiteit tussen de lidstaten heerst, blijven best op het niveau van de lidstaten. Het is juist het niet al te zwaar overladen van de Europese beleidsagenda dat de EU aan kracht en legitimiteit doet winnen. Vandaar dat een constitutionele crisis of het verwerpen van de Grondwet, misschien vervelend en spijtig, maar geen onoverkomelijke ramp is. Het kan integendeel heilzaam werken, omdat het voorkomt dat de Europese politici teveel hooi op hun vork nemen, dat de EU ongecontroleerd uitdeint tot alle mogelijke domeinen en dat daardoor de loyaliteit van de diverse nationale publieke opinies te veel op de proef wordt gesteld.

## Noten

1. Dit blijkt onder meer uit het gegeven dat EU-politicologen in toenemende mate publiceren in generieke politiek-wetenschappelijke tijdschriften of tijdschriften die zich sterk toeleggen op vergelijkende politologie zoals *Comparative Political Studies*, de *American Political Science Review* of de *European Journal of Political Research*. Daar waar 15 jaar geleden typische EU tijdschriften – bijvoorbeeld *Journal of Common Market Studies* en *Journal of European Public Policy* – voornamelijk werden volgeschreven door EU-specialisten, publiceren vandaag de

## WAAROM DELEN MET ZO VELEN?

dag meer en meer breed georiënteerde politologen in deze tijdschriften (Keeler, 2005).

2. Zo haalt Spruyt diverse stadstaten als voorbeeld aan, onder andere Genua, die over een economische en militaire capaciteit beschikten die veel groter was dan de capaciteit van de Franse koning. Ook de Hansa was qua economische en militaire capaciteit een superieure macht. Toch overleefden de stadstaat en de netwerkorganisaties zoals de Hansa de internationale competitie niet.

3. Zo wees Schattschneider er al op dat actoren die een onderwerp wensen te politiseren dit dikwijls doen door het onderwerp te verplaatsen naar een hogere schaal, omdat ze op die manier meer medestanders kunnen mobiliseren (1960).

4. Op diverse terreinen is schaalvergroting echter niet het gevolg van EU-instellingen die hun competenties ruim interpreteren, maar het resultaat van nationale ministers die buiten de EU-structuren om zelf harmonisering in gang zetten. De BAMA-hervorming in het hoger onderwijs is hiervan een gekend voorbeeld. Met andere woorden, het zijn dikwijls de nationale overheden, niet de Europese instellingen die taken laten weglekken naar 'Brussel'.

5. Andere analisten zijn het hiermee niet eens en stellen dat het juist heterogeniteit van belangen en voorkeuren is die het mogelijk maakt om tot een uitruil te komen (zie Zielonka, 2005, pp. 72-73 voor een overzicht).

6. Dit is trouwens een van de argumenten die James Madison aanhaalde in *Federalist 10* om te pleiten voor politieke schaalvergroting in de Verenigde Staten als een mid-

del om *factions* onder controle te houden (1788/2001, 47-49).

## Bibliografie

- Alesina, Alberto, & Spolaore, Enrico (2003). *The Size of Nations*. Cambridge: The MIT Press.
- Bartolini, Stefano (2005). *Restructuring Europe: Centre Formation, System Building, and Political Structuring between the Nation State and Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Beyers, Jan, & Bursens, Peter (2006). *Europa is geen buitenland: Over de relatie tussen het federale België en de Europese Unie*. Leuven: Acco.
- de Wijk, Rob (2005). *Supermacht Europa*. Amsterdam: Mets & Schilt.
- Freedom House (2007). *Freedom in the World 2006*. Freedom House/Rowman & Littlefield.
- Gillingham, John (2003). *European Integration, 1950-2003: Superstate of New Market Economy?*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hamilton, Alexander, Jay, John, & Madison, James (1788/2001). *The Federalist* (edited by George W. Carey en James McClellan). Indianapolis: Liberty Fund.
- Hirschman, Albert O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hix, Simon (2008). *What's Wrong With the European Union and How to Fix It*. Cambridge: Polity Press
- Judt, Tony (2005). *Postwar Europe. A History of Europe Since 1945*. New York: Penguin Books.

- Keeler, John T.S. (2005). Mapping EU Studies: The Evolution from Boutique to Boom Field 1960-2001. *Journal of Common Market Studies* 43(3): 551-82.
- Kekic, Laza (2007). The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy. *The Economist*. [http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY\\_INDEX\\_2007\\_v3.pfd](http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY_INDEX_2007_v3.pfd) (geraadpleegd op 07/04/2008).
- Leonard, Mark (2005). *Why Europe will run the 21<sup>st</sup> century*. London: Fourth Estate.
- McCormick, John (2007). *The European Superpower*. New York: Palgrave MacMillan.
- Morgan, Glyn (2005). *The Idea of a European Superstate. Public Justification and European Integration*. Princeton: Princeton University Press.
- Nexon, Daniel H., & Wright, Thomas (2007). What's at Stake in the American Empire Debate. *American Political Science Review* 101(2):253-271.
- Reid, T.R. (2004). *The United States of Europe. The New Superpower and the End of American Supremacy*. New York: Penguin.
- Rifkin, Jeremy (2004). *The European Dream. How Europe's Vision of the Future Is Quietly Eclipsing the American Dream*. London: Penguin.
- Scharpf, Fritz W. (1999). *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Schattschneider, Elmer E. (1960). *The Semisovereign People. A Realist's View of Democracy in America*. Hinsdale, Illinois: The Dryden Press.
- Spruyt, Hendrik (1994). *The Sovereign State and Its Competitors*. Princeton: Princeton University Press.
- Tilly, Charles (1985). War Making and State Making as Organized Crime. In: Peter B. Evans, Dieter Reuschmeyer and Theda Skocpol (editors). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zielonka, Jan (2006). *Europe as Empire. The Nature of the Enlarged European Union*. Oxford: Oxford University Press.

### Erratum betreffende *Res Publica* Volume 50 – 2008/1:

Op pagina 39 ontbreken de namen van de dimensies bij figuur 1: Typologie van ideologische posities, namelijk *de sociaal-culturele dimensie* en de *sociaal-economische dimensie*.

Er zijn enkele fouten opgetreden bij de omzetting van voetnoten naar eindnoten van het wetenschappelijk artikel *Imperium en veiligheid: de zoektocht naar legitimiteit* van Jacobus Delwaide en Jorg Kustermans. De integrale en correcte versie van het artikel kan worden geraadpleegd op [www.ua.ac.be/jorg.kustermans](http://www.ua.ac.be/jorg.kustermans).